

OTONOMI DAERAH DI SEKTOR PENANGKAPAN IKAN

Pujo Semedi Hargo Yuwono

Abstract

This article attempts to discuss the impact of the enactment of Law No. 22 of 1999 on regional decentralization on maritime areas in Indonesia. The Law No. 22 of 1999 is a clear-cut regulation of the division of management of maritime areas between province and regency (district). The province is entrusted with the task of managing twelve miles off the coast, and one-third of which should be under the jurisdiction of the regency. Scrutinizing of such regulation, the writer is of the opinion that such demarcation of maritime areas will only complicate of problems facing the fisheries sector in Indonesia. Traditional/cultural fishermen consider the sea as an open frontier for everybody. Which is why, whenever there is a party that claims ownership of the sea it, will invite vehement protests from fishermen, as according to them, there is already a mechanism in place to regulate fishing activities. For that reason, the writer recommends the regional government to desist from laying claims to the sea, since they will never be able to effectively control it. The government should instead focus its attention on enforcing the rules of fishing equipment as well as creating competitive fish markets, which should attract fishermen to land their catch in such areas.

Diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah mendatangkan goncangan di kalangan masyarakat nelayan. Pasal 3 dan 10 undang-undang tersebut mengatur otonomi pengelolaan wilayah perairan, bahwa 12 mil wilayah perairan dari garis pantai adalah milik provinsi dan sepertiganya atau 4 mil milik daerah tingkat dua. Mendapat masukan seperti ini, sejumlah nelayan dan pemerintah daerah lantas mengajukan gagasan untuk membagi perairan laut Indonesia menjadi wilayah eksklusif provinsi atau bahkan kabupaten, nelayan daerah lain dilarang memasuki perairan tersebut (*Kompas*, 22 Desember, 2000). Argumen tuntutan pengaplingan laut ini adalah bahwa selama ini kekayaan alam laut di suatu wilayah --provinsi-- ternyata dipetik oleh

nelayan dari provinsi lain sementara nelayan dan pemerintah daerah provinsi setempat nyaris tidak mendapat bagian apa pun. Persoalannya sekarang adalah apakah pengaplingan laut ini merupakan suatu langkah yang realistis? Lebih dari itu, bila masalahnya adalah distribusi pemanfaatan sumber daya yang tidak adil, lantas apakah pengaplingan laut berbasis provinsi merupakan jawaban yang mengena? Dengan belajar dari pengalaman para nelayan di pantai utara Jawa, saya akan menjawab persoalan-persoalan di atas.

Memang pada tahun 2001 Undang Undang Otonomi Daerah diperbaiki oleh pemerintah Indonesia dan bagian yang menyangkut pengaplingan perairan laut dihilangkan. Namun, persoalan-persoalan di atas tetap perlu dibicarakan karena penghapusan aturan tentang pembagian perairan laut untuk provinsi dan kabupaten ternyata tidak dengan sendirinya menghilangkan gagasan tentang hal itu di kalangan para kepala daerah. Dalam seminar otonomi daerah di UGM 13 Maret 2002, Presiden Megawati menceritakan bagaimana dua bupati kepala daerah mengadu kepadanya untuk mendapat kata putus tentang sengketa batas perairan laut di antara kedua kabupaten tersebut (*Bernas*, 14 Maret, 2002).

Laut yang Hendak Dikapling-Kapling

Pengaplingan laut bukanlah gagasan baru. Meskipun tidak pernah berjalan secara efektif, pemerintah Indonesia telah melakukan pengaplingan laut pada dekade 1970-an untuk mengatasi sengketa antara nelayan skala kecil dengan nelayan pukat harimau. Pada waktu itu, pemerintah mengeluarkan Surat Keputusan Menteri Pertanian No 607/1976 yang isinya membagi perairan laut ke dalam 3 zona. Zona pertama, sejauh 3 mil laut dari garis pantai, diberikan sebagai wilayah kerja nelayan skala kecil yang tidak boleh dimasuki oleh perahu pukat harimau. Zona kedua, perairan di luar batas 3 mil, dijatahkan untuk wilayah kerja perahu pukat harimau ukuran kecil. Perahu pukat harimau ukuran besar hanya boleh beroperasi di zona ketiga, di luar batas 7 mil dari garis pantai. Akan tetapi sistem zona ini tidak pernah berjalan. Penyebabnya jelas bahwa pemerintah ternyata tidak punya cukup kekuatan untuk mengawasi dan menjaga tegaknya sistem zona tersebut. Pelanggaran batas tetap saja terjadi dan sengketa antara nelayan kecil dengan nelayan pukat harimau semakin menjadi-jadi, sampai akhirnya pemerintah mengambil sikap akhir

yang drastis melalui Keputusan Presiden No 30/ 1980 dengan melarang pengoperasian pukat harimau di seluruh perairan Indonesia kecuali di laut Arafura (Bailey, 1986; 1988; *Suara Merdeka* 3 Mei, 1977; 20 Juni 1977; 30 Juli 1977; 10 November, 1977; 9 Desember, 1977; 29 Desember, 1977).

Pada hakikatnya langkah sejumlah nelayan dan pemerintah daerah untuk menindaklanjuti UU No. 29 Tahun 1999 dengan pengaplingan perairan laut dan menolak kedatangan nelayan daerah lain belakangan ini tidak bisa dilepaskan dari sistem administrasi politik Orde Baru yang terlalu mementingkan peningkatan hasil penangkapan ikan dengan mengembangkan armada penangkapan skala besar yang berbasis di Jawa. Sistem tersebut telah membuat masyarakat di daerah lain merasa kehilangan kesempatan untuk memetik manfaat sumber daya alam di lingkungan mereka sendiri sebab lingkungan tersebut juga terbuka bagi nelayan dari seluruh negeri.

Salah satu contoh yang terang dari keadaan ini adalah beroperasinya armada *purse seine* dari Juwana, Pekalongan, Tegal di perairan Kepulauan Natuna dan Masalembo yang hingga kini telah berlangsung selama hampir tiga dekade (*Kompas*, 15 November, 2000). Kehadiran armada *purse seine* tersebut tidaklah berlangsung tanpa konflik. Masyarakat nelayan di perairan Natuna dan Masalembo sering melakukan perlawanan karena stok ikan laut di perairan mereka dikuras habis oleh nelayan dari Jawa. Perkembangan terakhir adalah mereka menyandera perahu-perahu *purse seine* dari Pekalongan dan Tegal untuk mendapat tebusan serta mengeluarkan maklumat bahwa perairan Masalembo tidak boleh dimasuki oleh perahu *purse seine* dari Jawa (*SM*, 23 Oktober, 1999; 26 Oktober, 1999; 5 November, 1999; 15 Januari, 2000; 15 Februari, 2000; Pujo-Semedi, 2000). Demikian pula halnya dengan pemerintah daerah setempat. Kedatangan nelayan dari daerah lain tidak mendatangkan masukan ekonomi apa pun bagi kas mereka karena ikan hasil tangkapan dijual di Jawa dan retribusi penjualannya masuk ke kas pemerintah daerah di Jawa. Di samping itu, sudah menjadi rahasia umum bahwa pangkalan nelayan adalah ladang uang yang besar bagi pengelola pelabuhan dan tempat pelelangan ikan (lihat *KR*, 22 Juni, 1996). Bagi mereka kehadiran armada penangkap ikan dari Jawa hanya berarti hilangnya peluang rejeki yang mestinya jatuh ke kantong mereka bila ikan laut di daerah mereka

ditangkap oleh nelayan setempat dan didaratkan di pelabuhan setempat. Oleh karena itu, dapat dimengerti bila kemudian baik nelayan setempat maupun para pejabat daerah yang berurusan dengan perikanan lantas berbuat nyaris apa saja --termasuk menyandera perahu dan alat tangkap-- untuk mencegah nelayan Jawa beroperasi di daerah mereka (*Kompas*, 28 November, 2000; *KR*, 19 Juni, 1996; 30 Juni, 1996; 3 September, 1996). Hanya saja, selama masa Orde Baru konflik-konflik tersebut diredam beritanya sehingga kesan yang terlihat dari luar adalah semua berjalan baik-baik saja. Gelombang reformasi mengubah tatanan tersebut. Melemahnya pemerintah pusat dipakai oleh masyarakat sebagai peluang mendapatkan otonomi daerah seluas-luasnya sehingga laut pun hendak dikapling.

Kembali pada persoalan semula, apakah membagi perairan laut menjadi wilayah eksklusif provinsi, kabupaten, atau bahkan desa merupakan tuntutan yang realistis? Secara teknis jawabannya jelas tidak. Laut adalah wilayah yang tidak bisa dipatok dan dipagar untuk menunjukkan batas simbolik dan fisik kepemilikan. Klaim kepemilikan memerlukan kehadiran kekuatan untuk menjaga agar klaim tersebut tidak dilanggar --oleh orang lain. Lantas apakah pemda provinsi, kabupaten, atau kecamatan memiliki kekuatan untuk menjaga klaim wilayah laut mereka? Apakah mereka mampu membentuk unit penjaga pantai yang bekerja siang malam untuk menjaga agar perairan mereka tidak dimasuki oleh tetangga dari kecamatan, kabupaten, atau provinsi sebelah? Belajar dari kasus zonasi wilayah penangkapan ikan tahun 1976 kita bisa melihat bahkan pemerintah pusat yang punya angkatan laut dan polisi air saja ternyata tidak pernah mampu menjaga tegaknya peraturan zonasi yang sudah mereka putuskan. Bahkan, sampai hari ini pemerintah pusat dengan angkatan lautnya pun tidak mampu berbuat banyak untuk menjaga kedaulatan perairan Indonesia dari jarahan armada penangkap ikan asing (*Kompas*, 23 Februari, 2000; 14 November, 2000; 21 November, 2000). Dalam urusan kapling laut ini pemda paling-paling hanya bisa mengajukan pengakuan kewilayahan, tetapi tidak mampu berbuat apa pun ketika terjadi pelanggaran. Artinya, pada praktik sehari-hari pengakuan kewilayahan itu hanyalah omong kosong.

Salah satu persoalan ekonomis yang mendasar pada kerja penangkapan ikan laut adalah sifat kepemilikan ikan laut sebagai sumber daya milik

bersama (Anderson, 1977). Keadaan ini mengakibatkan berkembangnya sikap individualistik yang tinggi di kalangan para nelayan bahwa semua nelayan berkeinginan untuk memetik manfaat sebesar-besarnya dari sumber daya yang ada tanpa ada seorang pun di antara mereka yang mau melakukan sesuatu untuk menjaga agar sumber daya tersebut tetap ada pada tingkat yang menguntungkan (Hardin, 1968). Salah satu alternatif untuk menjaga agar, meminjam istilah Garret Hardin, tragedi sumber daya milik umum ini tidak terjadi, sejumlah ahli ekonomi mengusulkan agar stok ikan laut diubah statusnya dari milik umum --dengan kata lain adalah bukan milik siapa pun-- menjadi milik orang tertentu; agar stok ikan laut ini berada di bawah klaim kepemilikan tunggal (Scott, 1986). Dengan cara ini, si pemilik dapat melakukan eksploitasi pada tingkat ekonomis yang optimal. Lantas apakah pengaplingan laut sebagai wilayah provinsi dan kabupaten identik dengan perubahan status stok ikan laut dari sumber daya milik umum menjadi sumber daya di bawah kepemilikan tunggal? Ternyata tidak. Klaim nelayan Masalembu bahwa armada *purse seine* Jawa tidak boleh memasuki perairan mereka tidak menghilangkan sifat kepemilikan stok ikan yang terbuka bagi siapa saja. Di kalangan nelayan Masalembu sendiri ikan di laut tetap saja diperlakukan sebagai milik bersama.

Alternatif lain untuk mencegah tragedi sumber daya milik bersama adalah dengan melakukan kontrol terhadap *fishing effort*, tingkat upaya penangkapan (Stokes, 1987). Di sini para nelayan diatur agar tidak melakukan penangkapan melewati daya dukung stok ikan yang ada. Secara teknis pengaplingan laut tidak dengan sendirinya mendatangkan kontrol upaya penangkapan. Klaim kepemilikan wilayah dan kontrol terhadap upaya penangkapan adalah dua hal yang berbeda. Pemda dapat melakukan salah satunya tanpa perlu melakukan hal yang satunya lagi ataupun melakukan kedua-duanya secara bersamaan atau --ini yang paling mungkin terjadi saat ini-- mengeluarkan peraturan mengenai keduanya, tetapi tidak punya kemampuan apa pun untuk menegakkannya.

Lebih dari itu, apakah pengaplingan laut akan mampu menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapi masyarakat nelayan dan pemda? Apakah pengaplingan laut dengan sendirinya akan memberikan lebih banyak retribusi dari perdagangan ikan ke kas pemda? Apakah setelah laut dikapling dan nelayan tidak bisa bergerak ke mana-mana kecuali di

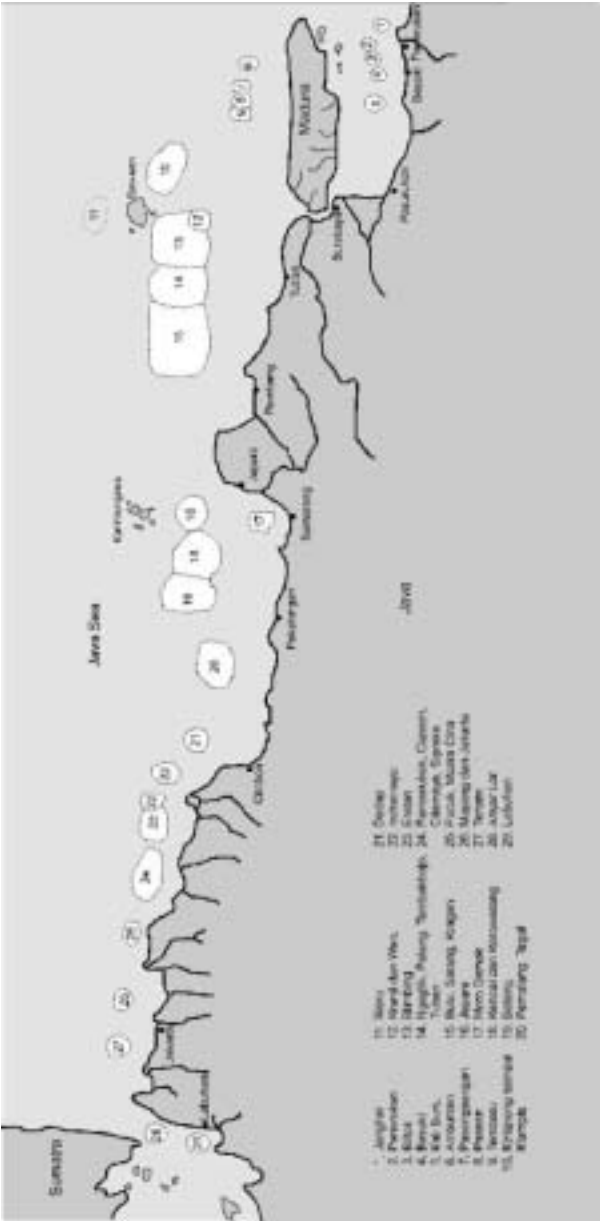
kampung mereka masing-masing, dengan sendirinya tangkapan mereka akan meningkat?

Belajar dari Sejarah

Semua masyarakat nelayan di pantai utara Jawa mengenal apa yang biasa disebut sebagai wilayah penangkapan tradisional (*traditional fishing grounds*). Wilayah ini biasanya adalah perairan yang terdekat dari desa tinggal para nelayan dan menjadi tempat sepanjang tahun mereka biasa menangkap ikan. Tidak ada tapal batas yang menandai satu perairan dengan perairan yang lain, tetapi para nelayan mengidentifikasi wilayah tersebut sesuai dengan desa nelayan terdekat. H. van Pel pada tahun 1938 melakukan pemetaan wilayah penangkapan tradisional masyarakat nelayan di sepanjang pantai utara Jawa (Pel, 1938; Masyhuri, 1996).

Peta susunan van Pel di belakang mengesankan adanya wilayah penangkapan yang eksklusif milik masing-masing masyarakat nelayan. Seolah-olah tiap masyarakat memiliki wilayah kerja yang pasti dan terbatas dengan tegas, tertutup, bagi nelayan dari masyarakat lain. Namun, kesan ini tidak tepat. Wilayah penangkapan tradisional, lebih merupakan tempat sekelompok nelayan biasa bekerja. Bila kemudian wilayah tersebut terbatas pada area yang terdekat dengan desa tempat tinggal para nelayan tersebut, hal itu lebih berkaitan dengan pertimbangan efisiensi kerja daripada hal lain. Seperti siapa pun juga, para nelayan --sejauh keadaan memungkinkan-- akan bekerja di tempat terdekat dari desa tempat tinggal agar tidak menghabiskan banyak waktu dan tenaga untuk perjalanan. Penelitian Komisi Penyelidikan Kemiskinan pada awal abad ke-20 (MWO, 1905; 1906) menunjukkan bahwa wilayah penangkapan tradisional bukanlah wilayah yang tertutup. Pada tahun-tahun tersebut secara teratur para nelayan di sepanjang pantai utara Jawa sudah melakukan migrasi kerja ke perairan jauh dari kampung halaman mereka, ke wilayah penangkapan tradisional daerah lain. Setidak-tidaknya selama 6 bulan setiap tahunnya nelayan-nelayan Tegal dengan perahu *mayang*-nya bekerja di luar perairan desa mereka. Antara Februari sampai April mereka bekerja di perairan Pemalang atau jauh ke timur lagi sampai di Kendal dan Semarang, sedang pada Juni sampai September mereka bekerja di perairan Teluk Jakarta. Demikian pula halnya dengan nelayan dari

Peta Wilayah Penangkapan Ikan di Pantai Utara Jawa, Tahun 1938



Sumber: H. Van Pel, 1938

Pemalang, mereka bermigrasi ke barat hingga perairan Cirebon dan ke timur hingga ke perairan Jepara (Moll and s'Jacob, 1913: 60).

Migrasi nelayan ini berlangsung mengikuti musim. Nelayan Tegal pergi ke Jakarta pada musim angin timur, dan pada musim angin barat nelayan Jakarta pergi ke Tegal. Demikian pula dengan masyarakat nelayan yang lain. Pada musim angin timur, para nelayan bermigrasi ke perairan di sebelah barat desa mereka, dan pada musim angin barat mereka berlayar ke timur. Pergerakan ke barat dan timur seperti ini merupakan upaya para nelayan supaya dapat terus bekerja --dan mendapat penghasilan-- sepanjang tahun. Sejak tahun 1870-an stok ikan di sepanjang pantai utara Jawa, setidaknya-tidaknya sampai pada batas 40 kilometer dari garis pantai, sudah mengalami penurunan akibat tingkat penangkapan yang berlebihan (Yuwono, 2000). Wilayah penangkapan tradisional mereka tidak lagi memberikan tangkapan yang memadai. Untuk mengatasi persoalan ini mereka memperluas wilayah penangkapan.

Perluasan ke arah utara, melewati batas 40 kilometer dari garis pantai, sukar dilakukan. Bukan karena perahu mereka tidak bisa berlayar jauh --secara teknis mereka bisa berlayar ke mana saja-- tetapi bila mereka bekerja di luar batas 40 kilometer, akan terlalu banyak waktu yang dihabiskan untuk berlayar dari desa tinggal ke tempat penangkapan dan kembali lagi ke tempat menjual ikan. Dengan teknologi dayung dan layar, kecepatan maksimum 4---6 kilometer per jam bila angin sedang baik, 40 kilometer dari garis pantai adalah batas maksimal efisiensi kerja para nelayan saat itu. Pilihan yang tersisa kemudian adalah meluaskan wilayah penangkapan ke barat dan ke timur. Bila terdengar kabar bahwa di timur sedang musim ikan, mereka berbondong-bondong berlayar ke timur; dan ketika ikan sudah bergerak ke barat para nelayan mengikuti pergi ke barat. Dengan cara ini para nelayan bisa terus bekerja walaupun wilayah penangkapan tradisional di utara desa mereka sedang *paila*, sepi ikan. Saat *boro* para nelayan tinggal di desa terdekat dengan wilayah penangkapan yang mereka datangi dan di sana pula mereka menjual hasil tangkapan.

Laporan-laporan yang dibuat hingga berakhirnya rezim kolonial (1941) tidak menyebutkan adanya konflik antara nelayan pendatang dengan nelayan setempat --dan kemungkinan besar memang tidak ada konflik

yang terjadi. Pengamatan yang saya lakukan di Wonokerto, Pekalongan, sejak tahun 1983, dan sejumlah desa di sepanjang pantai utara Jawa pada tahun 1986 (KEPAS, 1996) juga memberikan hasil yang sama. Selama musim udang, antara Desember hingga Februari, nelayan dari Pemalang bermigrasi ke Mayangan dan Indramayu, nelayan Wonokerto bahkan sempat bermigrasi ke Labuhan Meringgai di Lampung. Pada musim yang sama, bila perairan Wonokerto banyak udang nelayan dari Demak dan Kendal berbondong-bondong ke Wonokerto dan tinggal di sana hingga musim udang selesai. Hal sebaliknya juga terjadi, nelayan dari Indramayu pada musim teri bermigrasi ke Brebes, Tegal, dan nelayan Wonokerto pergi hingga ke Moro Demak. Semua berlangsung tanpa konflik. Nelayan pendatang diterima nelayan setempat sebagai teman. Ketika Kumaerah, pedagang ikan di Wonokerto, mengkhitankan anaknya berpuluh-puluh nelayan dari Brebes dan Kendal datang bertandang.

Sedikitnya ada dua faktor yang dapat menerangkan absennya sengketa di antara nelayan pendatang dan nelayan setempat. Pertama, migrasi nelayan ini berlangsung nyaris seimbang. Semua nelayan melakukan migrasi memasuki perairan nelayan yang lain dan mereka juga menerima kedatangan nelayan daerah lain ke wilayah penangkapan mereka. Di sini ada satu nilai kontrol yang berlaku, bahwa jika suatu masyarakat nelayan menolak kedatangan nelayan daerah lain, mereka juga akan ditolak ketika berniat bekerja di perairan lain. Kedua, pada dasarnya para nelayan bekerja dengan menggunakan teknologi yang tipe dan efektivitas penangkapannya sama. Nelayan pendatang tidak menggunakan alat tangkap yang lebih canggih dan memiliki daya tangkap yang lebih hebat dibandingkan dengan alat tangkap yang dipakai oleh nelayan setempat.

Secara ekonomis wilayah penangkapan yang --dibuat dan dijaga agar tetap-- terbuka seperti di atas memang bisa dilihat sebagai proses, mengikuti istilah H.J. Boeke, pemerataan kemiskinan. Stok ikan yang terbatas dibagi-bagikan kepada banyak nelayan sehingga tiap nelayan hanya mendapat sedikit hasil. Pengamatan saya menemukan adanya penurunan kesejahteraan yang drastis di kalangan nelayan Pekalongan. Pada pertengahan abad 19 penghasilan mereka dua kali lipat di atas petani, sementara pada awal abad dua puluh penghasilan mereka merosot di bawah petani dan terus turun hingga akhirnya dewasa ini nelayan sering dikenal sebagai lapisan termiskin dari kaum miskin di Indonesia (*Kompas*,

13 Juli, 1996; Nasikun et.al., 1997; Yuwono, 2000). Namun, secara normatif wilayah penangkapan yang terbuka juga bisa dilihat sebagai pemerataan rasa keadilan bahwa sumber kemakmuran yang terbatas dibuka aksesnya bagi semua orang yang memerlukan sejauh mereka mau mematuhi kondisi-kondisi yang secara implisit telah disepakati bersama. Ketika kondisi itu dilanggar, maka rasa keadilan sekelompok nelayan akan terusik dan pecahlah sengketa seperti yang terjadi pada peristiwa pukut harimau tahun 1970/1980-an, penyanderaan perahu *purse seine* oleh nelayan Masalembu, dan pembakaran jaring *arad* yang pada paro kedua dekade 1990-an marak terjadi di sepanjang pantai utara Jawa.

Sengketa di Kalangan Nelayan

Emmerson (1982) mensinyalir bahwa sengketa di kalangan nelayan dewasa ini pada dasarnya bukan resistensi terhadap modernisasi. Sengketa di kalangan nelayan, walau biasanya terjadi bersamaan dengan kehadiran alat tangkap baru yang lebih efektif, bukanlah perlawanan terhadap perubahan teknologi, tetapi karena terganggunya kode-kode keadilan.

Sengketa pukut harimau dekade 1970-an terjadi bukan karena nelayan kecil antiteknologi pukut harimau. Awak armada pukut harimau kebanyakan adalah generasi muda dari desa-desa nelayan skala kecil. Bentrok antara nelayan kecil dan awak pukut harimau pada saat itu bukanlah bentrok antara nelayan desa yang miskin dengan nelayan dari kota yang makmur serta tidak mereka kenal. Sering terjadi bentrok tersebut adalah antara nelayan dari desa bersebelahan yang saling kenal, atau bahkan nelayan dari satu desa yang sama. Dua dekade setelah pukut harimau dilarang, dihipit oleh hasil tangkapan yang terus menurun banyak nelayan kecil di sepanjang pantai utara Jawa yang mengadopsi *arad*, *otok*, dan *cantrang*, versi kecil --dan murah-- pukut harimau (Yuwono, 2000). Sengketa pukut harimau meletus karena terganggunya rasa keadilan di pihak nelayan kecil. Datangnya teknologi pukut harimau telah membuat sekelompok nelayan mendapat hasil melimpah, sementara sekelompok nelayan lain mengalami penurunan hasil yang drastis.

Sengketa jaring *arad*, *otok*, dan *cantrang* yang sempat meluas di sepanjang pantai utara pada akhir dekade 1990-an juga berpangkal dari persoalan yang sama (*Suara Merdeka*, 2 April, 1996; 17 Mei, 1996; 9

November, 1996). Para nelayan yang karena keterbatasan modal belum mampu membeli jaring *cantrang*, *otok*, atau *arad* melakukan protes kepada tetangga mereka yang telah membeli jenis alat penangkap tersebut dan mendapat hasil tangkapan yang lebih baik. Mereka membuat petisi ke DPRD dan melapor ke Angkatan Laut dan Satuan Keamanan Laut agar menyita ketiga jenis alat tangkap tersebut. Pada beberapa peristiwa sempat terjadi penyitaan dan pembakaran jaring oleh petugas keamanan (*Suara Merdeka*, 10 April, 1996; 11 April, 1996; 6 Juni, 1996). Argumen yang diajukan oleh pihak pemrotes di dalam berbagai pembicaraan adalah tetangga mereka telah melanggar keputusan presiden tentang pelarangan pukat harimau. Belakangan ini, berita tentang sengketa *arad*, *otok*, *cantrang* sudah tidak terdengar lagi. Hal ini terjadi bukan karena ketiga alat tangkap itu sudah menghilang dari pantai utara Jawa, tetapi karena semakin banyak nelayan yang mengadopsinya. Artinya, sekarang terjadi keseimbangan --keadilan-- baru yang didasarkan pada penggunaan teknologi penangkapan yang kurang lebih setara efektivitasnya.

Demikian pula dengan sengketa *purse seine* di Masalembo. Nelayan Masalembo tidak antinelayan pendatang dari Jawa atau dari mana pun juga. Mereka juga tidak antiteknologi *purse seine*. Bila saja mampu, mereka sendiri juga mau memilikinya. Sebagai nelayan mereka sangat sadar bahwa nelayan memiliki mobilitas geografis yang sangat tinggi. Persoalan muncul ketika nelayan pendatang ternyata menggunakan teknologi penangkapan yang jauh lebih maju dan efektif dibandingkan dengan nelayan setempat. Akibatnya, nelayan setempat "kalah bersaing" dan mengalami kesulitan untuk mendapat hasil tangkapan yang memadai. Urusannya menjadi semakin repot karena, berbeda dengan migrasi nelayan di sepanjang pantai utara Jawa, kehadiran armada *purse seine* Jawa di Masalembo tidak disertai oleh tumbuhnya hubungan sosial-ekonomi antara nelayan pendatang dan nelayan setempat. Nelayan *purse seine* Jawa datang di perairan Masalembo hanya untuk menangkap ikan. Setelah kapal penuh mereka langsung pulang dan menjual ikannya di Jawa. Dulu sebelum sengketa meletus, perahu-perahu *purse seine* memang sering merapat di Pulau Masalembo, tetapi mereka hanya merapat untuk berlindung dari cuaca buruk atau untuk memperbaiki kerusakan. Akibatnya masyarakat setempat tidak mendapat porsi keuntungan dari kehadiran nelayan pendatang yang menangkap ikan di perairan kampung halaman mereka.

Catatan Akhir: Apa yang Diperlukan?

Artikel dari diskusi panel terbatas yang diselenggarakan *Kompas* 30 April, 2001 ditutup dengan catatan berikut.

“Masyarakat Indonesia memang memiliki kearifan-kearifan lingkungan tradisional. Di Indonesia timur, misalnya, masyarakatnya menghidupkan mitos-mitos di laut yang sesungguhnya bertujuan konservasi. Sebagai contoh, ada ikan-ikan tertentu yang dipersepsikan sebagai ikan milik dewa yang tidak boleh ditangkap. Sayang produk hukum yang dikembangkan selama ini menekan kearifan yang telah diikuti turun-temurun. Akibat dari karakter-karakter hukum yang antipluralisme dan diterapkannya desain kebijakan yang sentralistis selama ini, daerah dan masyarakat lokal tidak merasa memiliki laut, tetapi menganggap laut itu urusan pemerintah pusat. Hal itulah yang menjadi salah satu penyebab wilayah pesisir kita rusak parah.”

Saya tidak sependapat dengan pandangan di atas bahwa pemusatan pengelolaan laut membuat nelayan tidak merasa memiliki laut. Laut memang tidak pernah dimiliki oleh siapa pun. Secara kultural masyarakat melihat laut sebagai wilayah *frontier* yang terbuka bagi siapa saja. Justru ketika ada yang berusaha memiliki, orang protes. Tanpa “memiliki” laut, seperti yang saya sampaikan di muka, tidak berarti masyarakat cuci tangan dalam mengelola laut. Masyarakat nelayan memiliki aturan main tentang bagaimana wilayah penangkapan ikan dimanfaatkan.

Benar bahwa sekarang ini masyarakat nelayan menanggung banyak masalah. Stok sumber daya ikan menurun, lingkungan pesisir rusak, dan muncul konflik antarnelayan. Namun, pengaplingan laut bukanlah jalan keluar yang tepat, atau mungkin, bahkan, bukan jalan keluar sama sekali. Apa yang diperlukan nelayan bukanlah pengaplingan laut, tetapi aturan permainan yang tegas dari pemerintah agar tidak terjadi kompetisi tekno-ekonomi yang timpang dan melukai rasa keadilan. Penggunaan alat-alat tangkap yang efektif seperti pukat harimau dan *purse seine* di Indonesia tidak lepas dari masuknya pemodal besar ke dalam sektor penangkapan ikan. Sementara di sisi lain, karena keterbatasan modal, para nelayan tetap bekerja dengan alat tangkap yang lebih sederhana dan kurang efektif. Ketika kedua pihak itu bertemu di satu wilayah penangkapan yang sama

maka nelayan skala kecil selalu kalah bersaing dan terganggu rasa keadilannya.

Niat --dari para pemodal besar-- untuk terus meningkatkan jumlah armada penangkap dan teknologi penangkapan ikan sebaiknya juga perlu disikapi secara kritis oleh pemerintah. Stok alami ikan laut di Indonesia memang banyak, tetapi bukan tidak terbatas. Konon tingkat petik lestari ikan laut Indonesia adalah sekitar 6 juta ton per tahun (Comitini and Hardjolukito, 1983), tetapi kenyataannya dengan tingkat penangkapan aktual sekarang yang sekitar 4 juta ton per tahun stok ikan di perairan-perairan yang subur di Indonesia sudah mengalami lebih tangkap (*Kompas*, 19 November, 1999; Sujastani, 1981). Bila armada penangkap skala besar dan modern terus ditingkatkan, kemungkinan besar peningkatan hasil yang dicapai tidak akan sebanding dengan nilai investasi. Walaupun armada skala besar itu mendapat hasil melimpah, dapat dipastikan hasil tersebut dicapai dengan mengorbankan penghasilan nelayan skala kecil.

Pemda di sini tidak perlu mengajukan klaim kepemilikan laut karena mereka toh tidak akan mampu menjaganya. Pemda lebih baik bekerja sama dengan pemerintah pusat dalam menegakkan aturan penggunaan jenis alat tangkap. Walaupun pemda menyediakan anggaran besar untuk sektor penangkapan ikan, lebih baik sebagian dana tersebut dimanfaatkan untuk mengembangkan sektor industri atau yang lain agar potensi tenaga kerja yang ada tidak terus mengalir ke sektor penangkapan ikan. Sekedar tambahan saja, nelayan di Indonesia saat ini sudah terlalu banyak, lebih dari 2 juta orang; jumlah ini berkali lipat di atas jumlah idealnya. Walaupun pemda berkeinginan mendapat retribusi dari penangkapan ikan, yang jumlahnya hanya 1 persen dari total tangkapan, bukan kapling laut yang perlu dibuat, melainkan pasar ikan yang kompetitif sehingga para nelayan tertarik untuk mendaratkan ikannya di sana.

Referensi

- Anderson, Lee. G. 1977. *The Economics of Fisheries Management*. Balltimore: John Hopkins University Press.
- Bailey, Conner. 1986. "Government protection of traditional resources use rights: the case of Indonesian fisheries" in David C. Korten (ed.), *Community Based Management*. Connecticut: Kumarian Press.

- . 1988. "The Political economy of Marine fisheries development in Indonesia" *Indonesia* 46:25-38.
- Bernas. 2002. "KTP ikan" 14 Maret.
- Comitini, Salvatore and Sutanto Hardjolukito. 1983. *Indonesian Marine Fisheries Development and Strategy under Extended Maritime Jurisdiction*. Hawaii: East-West Environmental and Policy Institute.
- Emmerson, Donald K. 1982. "Orders of meaning: understanding political change in a fishing community in Indonesia" in Anderson, Benedict O' and Kahin, Audrey (eds.), *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*. Ithaca: Cornell Modern Indonesian Project.
- Hardin, Garret. 1968. "Tragedy of the commons" *Science* (162):1243-1248.
- Kedaulatan Rakyat . 1996. "Jaring nelayan dirampas petugas" 30 Juni.
- . 1996. "Kapal nelayan ditahan" 3 September.
- . 1996. "Kapal nelayan ditangkap petugas" 19 Juni.
- . 1996. "Nelayan pantura jadi sapi perahan" 22 Juni.
- KEPAS. 1996. *Pengelolaan dan Pola Perubahan Kawasan Pantai Utara Jawa*. Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pertanian.
- Kompas. 1996. "Diumumkan, tahap pertama rencana deregulasi tahun 1996. Beberapa pungutan dipangkas, keran impor kapal ikan dibuka" 27 Januari.
- . 1996. "Jaring arad dilarang, ribuan nelayan di pantura mengganggu" 2 Januari.
- . 1996. "Ketua HNSI: andil sektor perikanan lebih rendah dari industri sepatu" 10 Januari.
- . 1996. "Nelayan di pantura Jabar, tak ada pukat, cacing pun jadi" 6 Januari.
- . 1996. "Nelayan tradisional kian terkucil" 13 Juli.
- . 1999. "Tragedi kehidupan nelayan: sudah miskin harta, miskin ilmu pula" 19 November.

- . 2000. "Komandan Lantamal I: bentrok antar nelayan bisa disusupi provokator" 22 Desember.
- . 2000. "HNSI imbau UU nomor 22 tahun 1999 direvisi" 28 November.
- . 2000. "Nelayan pantura Jawa protes laut "dikapling" 14 November.
- . 2000. "Kasus Masalembo-Pekalongan kesalahan persepsi otda" 15 November.
- . 2000. "Kapal asing itu bak raja laut" 23 Februari.
- . 2000. "Wakil presiden: utang bukan bantuan, jadi harus dibayar" 21 November.
- Masyhuri. 1996. *Menyisir Pantai Utara*. Yogyakarta: Pustaka Nusantara and KITLV.
- Moll, J.F.A.C. van and H. s'Jacob. 1913. *De Desa Volkhuishouding in Cijfers*. The Hague: Algemeen Syndicaat van Suikerfabrikanten in Nederlandsch-Indie.
- MWO (Mindere Welvaart Onderzoek). 1905. *Overzicht van de uitkomsten der gewestelijke onderzoekingen naar de vischteelt en visscherij en daaruit gemaakte gevolgtrekkingen*. Batavia: Landsdrukkerij
- . 1906. *Voorstellen der welvaartcommissie in zake vischteelt en visscherij*. Batavia: Landsdrukkerij
- Nasikun et al. 1997. *Model Peningkatan Kesejahteraan Sosial Masyarakat Nelayan Miskin Pedesaan*. Yogyakarta: Pusat Antar Universitas Studi Sosial, Universitas Gadjah Mada.
- Pel, H. van. 1938. "De Beoefening der Mayang Zeevisscherij Langs de Noordkust van Java" in *Mededeelingen van het Instituut voor de Zeevisscherij*. No. 2. Batavia: Instituut voor de Zeevisscherij.
- Presiden Republik Indonesia. 1980. *Keputusan Presiden No 39/ 1980 tentang Penghapusan Pukat Harimau*.

- Scott, Anthony. 1986. "Perikanan: tujuan pemilikan tunggal", dalam Ian R. Smith dan Firial Marahuddin (eds.), *Ekonomi Perikanan: dari Teori Ekonomi ke Pengelolaan Perikanan*. Jakarta: Gramedia. Jilid I.
- Stokes, Robert L. 1987. "Pembatasan upaya penangkapan ikan: suatu analisis ekonomi atas beberapa pilihan" dalam Ian R. Smith dan Firial Marahuddin (eds.), *Ekonomi Perikanan: dari Pengelolaan ke Permasalahan Praktis*. Jakarta: Yayasan Obor. Jilid II.
- Suara Merdeka. 1977. "Nelayan-nelayan Rembang gelisah merasa terganggu trawl" 3 Mei.
- . 1977. "Lagi kapal ikan melanggar batas" 20 Juni.
- . 1977. "Trawl-trawl grumut pinggir Rembang lagi?" 30 Juli.
- . 1977. "Trawler-trawler melanggar lagi di Cilacap" 10 November.
- . 1977. "31 Trawler tertangkap basah melanggar *fishing ground* di Cilacap" 9 Desember.
- . 1977. "Pelanggaran trawler yang merusak nelayan bisa dianggap rongrong wibawa pemerintah" 29 Desember.
- . 1996. "Nelayan tradisional keluhkan ulah nelayan cantrang" 2 April.
- . 1996. "Nelayan tradisional unjuk rasa" 10 April.
- . 1996. "Nelayan tradisional ke DPRD" 11 April.
- . 1996. "Jaring arad dibakar" 17 Mei.
- . 1996. "100 Nelayan ke DPRD belum puas sanksi yang dikenakan pelanggaran" 6 Juni.
- . 1996. "Bupati akan berikan ganti rugi jaring arad" 9 November.
- . 1996. "Penahanan surat-surat kapal bermotif menarik retribusi" 23 Juli.

- . 1996. "Jaring nelayan Batang ditahan petugas Karimun Jawa" 8 Agustus.
- . 1996. "Penyerahan surat kapal nelayan" 8 Agustus.
- . 1999. "7 Kapal dan ratusan ABK disandera" 23 Oktober.
- . 1999. "Soal penyanderaan 7 kapal, tokoh nelayan redam ketegangan" 26 Oktober.
- . 1999. "Nelayan Pekalongan ancam mogok, di Tegal Angkatan Laut turun tangan" 5 November.
- . 2000. "Ambil dokumen kapal tebus Rp 70 Juta" 15 Januari.
- . 2000. "Lagi, dua kapal asal Pekalongan disandera, pemiliknya dimintai Rp 200 Juta".
- Sujastani, Tatang. 1981. "The State of Indonesian marine fishery resource exploitation", *Indonesian Research and Development Journal* 3(1). Jakarta: Institute of Agricultural Research and Development.
- Yuwono, Pujo Semedi Hargo. 2000. *Close to the Stone, Far from the Throne: the Story of a Javanese Fishing Community, 1820s-1990s*. Dissertation Ph.D. thesis, The Amsterdam School for Social Sciences Research. Unpublished.